

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit

Referatsleiter WR II 2  
Robert-Schuman-Platz 3  
53175 Bonn

Per [E-Mail: WR112@bmu.bund.de](mailto:WR112@bmu.bund.de)

Ihr Zeichen / Ihre Nachricht

Unser Zeichen / Aktenzeichen

Durchwahl

Datum

cb/mk

(0) 30 20314-575

9. September 2019

### **Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union (Stand: 5. August 2019)**

Sehr geehrter Herr   
sehr geehrte Damen und Herren,

die bundesweit tätige Bundesgütegemeinschaft Recycling-Baustoffe e.V. (BGRB) ist ein unabhängiger, rechtlich selbständiger und eingetragener Verein mit Sitz in Berlin im Hause des ZDB. Unsere Aufgabe ist es, für die Förderung und Verbreitung des Güteschutzes und der Qualitätssicherung bei der Herstellung von güteüberwachten Recycling-Baustoffen einzutreten und auf die nationale und europäische Harmonisierung entsprechender Anforderungen hinzuwirken. Zu diesem Zweck unterhält die BGRB ein den bau- und abfallgesetzlichen Anforderungen entsprechendes, eigenständiges Qualitätssicherungssystem.

Zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union übersenden wir Ihnen unsere vorläufige Stellungnahme aus der Sicht der Recyclingunternehmen für Bau- und Abbruchabfälle sowie als einer der Träger der Initiative Kreislaufwirtschaft Bau.

Da für diesen Referentenentwurf die Ressortabstimmung noch aussteht, gehen wir von weiteren signifikante Änderungen aus, so dass unsere Stellungnahme einen vorläufigen Charakter trägt.

Wir begrüßen ausdrücklich die Weiterentwicklung des Kreislaufwirtschaftsrechts, insbesondere die verstärkte Förderung der Kreislaufwirtschaft durch Vermeidung und das Recycling von Abfällen mit dem Ziel einer verbesserten Kreislaufschließung und Ressourcenschonung.

Während die wesentlichen Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) im vorliegenden Referentenentwurf zum Gesetz 1 : 1 umgesetzt werden, sind zusätzliche flankierende nationale Regelungen vorgesehen, die in der Umsetzung zu Problemen führen können.

Im Einzelnen wollen wir zu folgende Sachverhalten Stellung beziehen:

## **1) Definition des Abfallerzeugers**

In den Begriffsbestimmungen des **§3 wird in Absatz 8** der Erzeuger wie folgt definiert:

*„Erzeuger von Abfällen im Sinne dieses Gesetzes ist jede natürliche oder juristische Person,*

- 1. durch deren Tätigkeit Abfälle anfallen (Ersterzeuger) oder*
- 2. die Vorbehandlungen, Mischungen oder sonstige Behandlungen vornimmt, die eine Veränderung der Beschaffenheit oder der Zusammensetzung dieser Abfälle bewirken (Zweiterzeuger).“*

Nach unseren Erfahrungen ist es von wesentlicher Bedeutung, dass auch die Bauherren als Verursacher einer Bau- oder Rückbaumaßnahme mit in die Pflicht zu nehmen sind. Im neuen KrWG muss daher klar definiert werden, dass der Bauherr Abfallerzeuger der aus seinem Besitz stammenden Bau- und Abbruchmassen ist. Hier verweisen wir insbesondere auf die Verantwortlichkeiten für die ordnungsgemäße Vorerkundung vor einer Rückbaumaßnahme und die Deklaration der anfallenden Abfälle. Der Bauherr wird sich hier eines fachkundigen Dritten (z.B. Ingenieurbüro) bedienen müssen, ist jedoch nach dem Verursacherprinzip grundsätzlich als Abfallerzeuger mit in die Verantwortung zu nehmen. Er tritt hier als Auftraggeber für den Abbruch auf und muss die o.g. Vorleistungen (Vorerkundung und Abfalldeklaration) veranlassen. Nur so kann eine möglichst sortenreine Trennung der Abfälle sowie ein Recycling oder anderes Verwertungsverfahren nach den hohen Maßstäben des KrWG gelingen. Die Verantwortung kann hier nicht allein das Bau- oder Abbruchunternehmen als Auftragnehmer tragen. Diese Vorgehensweise ist in Berlin z.B. gängige Praxis und funktioniert reibungslos.

Wir empfehlen daher, den § 3 Abs. 8 KrWG-E wie folgt zu ergänzen:

*„Erzeuger von Abfällen im Sinne dieses Gesetzes ist jede natürliche oder juristische Person,*

***...die Tätigkeiten beauftragt, bei denen Bau- und Abbruchabfälle entstehen (Bauherr als Ersterzeuger).***

## **2) „Verfüllung“ zählt als stoffliche Verwertung**

In §3 Abs. 23a wird definiert...*„Zur stofflichen Verwertung zählen insbesondere die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und die Verfüllung.“*

Die BGRB begrüßt die Klarstellung, dass die Verfüllung im KrWG-E als im Bau und Abbruch gängiges stoffliches Verwertungsverfahren für mineralische Bau- und Abbruchabfälle genannt wird. Allerdings wird in dem neu eingefügten Absatz 25 a zu § 3 ausgeführt: *„Verfüllung im Sinne dieses Gesetzes ist jedes Verwertungsverfahren, bei dem geeignete nicht gefährliche Abfälle zur Rekultivierung von Abgrabungen oder zu bautechnischen Zwecken bei der Landschaftsgestaltung verwendet werden.....“*

Hier bedarf u. E. der aus der AbfRRL übernommene Begriff „*Rekultivierung von Abgrabungen*“ einer Definition. Es sollte erläutert werden, welche Teilschritte diese Rekultivierung beinhaltet. Fraglich ist, ob damit nur der Einsatz in einer obersten Rekultivierungsschicht gemeint ist.

### **3) Recycling als besonders hervorgehobenes Verwertungsverfahren**

In § 5 Abs. 1 wird explizit der Begriff Recycling als ein Verwertungsverfahren aufgeführt und damit die zentrale Bedeutung des Recyclings hervorgehoben. Als BGRB unterstützen wir die dadurch bezweckte Stärkung des Recyclings im Sinne einer verbesserten Kreislaufführung von Stoffströmen und ressourceneffizientem Wirtschaften.

### **4) Eindeutige Festlegungen zum Ende der Abfalleigenschaft**

Der Absatz 2 des § 5 wird im Entwurf zum neuen KrWG um Bedingungen ergänzt, die Voraussetzung für das Ende der Abfalleigenschaft bestimmter Stoffe sind und die in einer Rechtsverordnung näher definiert werden sollen.

Die rechtlich eindeutige Festlegung der Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft aller mineralischen Abfallströme ist in Deutschland seit langem überfällig. Während in einigen Mitgliedsstaaten, wie in den Niederlanden, Italien und Österreich alle RC-Baustoffe den Produktstatus erreichen können, ist in Deutschland (im Entwurf zur Ersatzbaustoffverordnung) vorgesehen, das Abfallende für RC-Baustoffe nur in der höchsten Güteklasse zu vergeben. Diese derzeitigen rechtlichen Unsicherheiten in Deutschland sowie die vorgesehene Nichtanerkennung des Abfallendes für viele RC-Materialien beeinflussen die Akzeptanz aller RC-Baustoffe negativ. Daher begrüßen wir die Ermächtigungsgrundlage des § 5 Absatz 2 für eine Rechtsverordnung, die auf nationaler und möglicherweise langfristig auch auf europäischer Ebene eine einheitliche Festlegung zum Ende der Abfalleigenschaft herbeiführt.

Im Detail sollen in der Rechtsverordnung u.a. festgelegt werden:

*...“ 3) die Qualitätskriterien, soweit erforderlich auch Schadstoffgrenzwerte, für Stoffe und Gegenstände im Sinne des Absatzes 1; die Qualitätskriterien müssen im Einklang mit den geltenden technischen Anforderungen, Rechtsvorschriften oder Normen für Erzeugnisse stehen,*

*4. die Anforderungen an Managementsysteme, mit denen die Einhaltung der Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft nachgewiesen wird, einschließlich der Anforderungen*

*a) an die Qualitätskontrolle und die Eigenüberwachung und*

*b) an eine Akkreditierung oder sonstige Form der Fremdüberwachung der Managementsysteme, soweit dies erforderlich ist, sowie*

*5. das Erfordernis einer Konformitätserklärung...“*

Die BGRB verfügt über ein gut etabliertes und funktionierendes Güteüberwachungssystem auf der Grundlage der bewährten RAL-Gütezeichen

- für Recycling-Baustoffe (RAL RZ-501/1),

- für die Aufbereitung zur Wiederverwendung kontaminierter Böden (RAL-GZ 501/2),
- für die Hausmüll-Verbrennungsschlacke (RAL-GZ 501/3),
- für die Aufbereitung nichtkontaminierter Böden (RAL-GZ 501/4)
- für die Recycling-Baustoffe – mobile Aufbereitung (RAL-GZ 501/5) und
- für die Verfüllung und Rekultivierung von Tongruben (RAL-GZ 506).

Die Gütezeichen sind ein Garant für die Einhaltung der landesrechtlich vorgegebenen Qualitätskriterien. Die Güte- und Prüfbestimmungen für die Erlangung des jeweiligen RAL-Gütezeichens sehen sowohl eine Qualitätskontrolle durch Eigen- und Fremdüberwachung vor, die von der Gütegemeinschaft geprüft wird. Als Nachweis der Konformität vergibt die BGRB das entsprechende Gütezeichen. Insofern wird sich die BGRB im Rahmen der Rechtsverordnung auf Grundlage des § 5, Absatz 2 für die Anerkennung ihrer RAL-Gütezeichen einsetzen.

## **5) Produktverantwortung**

Mit §§ 23 ff. soll Art. 8 „Regime der erweiterten Herstellerverantwortung“ gemäß AbfRRL umgesetzt werden. Es sind darüber hinaus ergänzende („flankierende“) Regelungen auf nationaler Ebene mit verpflichtendem Charakter vorgesehen, welche jedoch unter Vorbehalt ergänzender Verordnungen stehen. Abfallrechtliche Produktverantwortung soll sich nicht pauschal auf alle Erzeugnisse, sondern nur auf ausgewählte Produktgruppen beziehen. (§ 23 Abs. 4 KrWG).

Die BGRB erachtet es als erforderlich und richtig, dass bereits zu Beginn des Lebenszyklus von Bauprodukten (aus Primär- oder RC-Baustoffen) bestimmte Aspekte wie z.B. die Langlebigkeit, der Einsatz von Sekundärrohstoffen, die Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit berücksichtigt werden sollen, um nachhaltiges Bauen und die Kreislaufwirtschaft im Bau voranzubringen.

Wird zukünftig für Bauprodukte eine spezifische Verordnung zur abfallrechtlichen Produktverantwortung in Erwägung gezogen, müssen die Besonderheiten im Bau angemessen berücksichtigt werden. Die baulichen Anlagen (Gebäude, Verkehrswege etc.) setzen sich aus ganz verschiedenen Produkten zusammen und werden fest mit dem Grund und Boden des Auftraggebers verbunden.

Das KrWG-E strebt eine kollektive Produktverantwortung an, die das verarbeitende Gewerbe ebenfalls in die abfallrechtliche Pflicht nehmen will. Den verschiedenen bauausführenden Gewerken oder im Abbruch können so genannte „verursacherbezogene Entsorgungskosten“ jedoch nach einer jahrzehntelangen Nutzungsphase nicht zugeordnet werden. Baustoffe und Bauwerke verändern sich entlang der Verarbeitungsstufen und langjährigen Nutzungsphase. Unabhängig davon lassen sich beim Verarbeiten der Bauprodukte die zukünftig entstehenden Entsorgungskosten nicht abschätzen.

Eine Kostenabschätzung für die Entsorgung zum Zeitpunkt der weit in der Zukunft liegenden Abfallentstehung ist nicht möglich. Die falsche Einpreisung der hypothetischen Entsorgungskosten in die Bauaufwände wären die Folge.

Vielmehr sehen wir die Bauherren als Besitzer des Gebäudes und als Abfallerzeuger in der Hauptverantwortung für die anfallenden Abfälle. Er plant und beauftragt die Bau- und Abbruchmaßnahmen vor oder nach Nutzungsphase und ist zu diesem Zeitpunkt auch deren Besitzer.

#### **6) Vorrangiger Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten bei der Herstellung von Erzeugnissen**

In § 23 (2) Satz 2 ist der vorrangige Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten bei der Herstellung von Erzeugnissen vorgeschrieben.

RC-Baustoffe erfahren derzeit noch ein erhebliches Akzeptanzproblem, unter anderem weil wirtschaftliche und administrative Barrieren den Marktzugang erschweren. Die gezielte Bevorzugung von Recyclingbaustoffen ist wünschenswert, jedoch wird die Recyclingquote z. B. auch von der Marktpreisdifferenz zum Primärrohstoff und der organisatorischen und lokalen Verfügbarkeit des Primärrohstoffs sowie vom Zusatzaufwand der Verwertung bestimmt.

Für das RC-Material muss ein verlässlicher Absatzmarkt vorhanden ist. Bei der Förderung und dem Ausbau des Absatzmarktes in Deutschland besteht noch dringender Handlungsbedarf.

#### **7) Pflichten der öffentlichen Hand**

In § 45 wird die bisherige Prüfpflicht der öffentlichen Hand, ob z.B. RC-Produkte eingesetzt werden können, in eine vorrangige Pflicht (konditionierte Bevorzugungspflicht) verwandelt.

Grundsätzlich ist die damit bezweckte Vorreiterrolle der öffentlichen Hand für den Einsatz von Rezyklaten zu begrüßen. Der Markt für RC-Baustoffe muss vom Bund weiter erschlossen und gefördert werden. Wie in der Fußnote zu § 45 im Entwurf zum KrWG bereits angemerkt, ist erheblicher Diskussionsbedarf, u.a. über die Auswirkungen der Vorschläge auf das Vergaberecht zu erwarten. Ziel muss es sein, die Vorschläge mit dem deutschen Vergaberecht und europarechtlichen Vorgaben in Einklang zu bringen.

Sofern der öffentlichen Hand gemäß Entwurf der KrWG trotz vorrangigem Einsatz von Rezyklaten keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen dürfen, fehlt hier die Definition, wann Mehrkosten noch zumutbar sind.

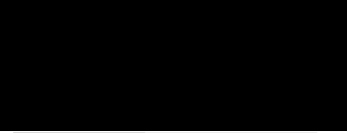
Sollte sich eine vergaberechtskonforme Lösung für den bevorzugten Einsatz finden, wäre die Einschränkung auf Bundesbehörden zu überdenken und eine Umsetzung auch für Behörden der Länder und Kommunen anzustreben.


Im Rahmen einer Vergabe muss es jedoch zumindest immer eine Mindestanforderung sein, produktneutral auszuschreiben und damit den kategorischen Ausschluss von RC-Baustoffen bei gleicher Eignung zu unterbinden.

Für Rückfragen und Erläuterungen stehen wir jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesgütegemeinschaft  
Recycling-Baustoffe e.V.



Dipl.-Geol.   
Geschäftsführerin